

บทที่ 1

แนวความคิดว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

ในการที่จะศึกษาวิจัยถึง "ปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการ คารวจ" ซึ่งเป็นหัวข้อของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ควรที่จะทำการศึกษาและทำความเข้าใจถึงแนวความคิดว่าด้วยวินัยและการลงโทษในทางวินัยของข้าราชการเสียให้ถ่องแท้ก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความหมาย จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย ซึ่งเป็นแบบอย่างของวินัยโดยทั่วไป อันเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา เช่น กรณีต้องการทราบว่า การกระทำใดเป็นความผิดวินัย และควรถูกลงโทษก็จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นขัดต่อจุดมุ่งหมายของวินัยหรือไม่ หากเห็นว่าขัดต่อจุดมุ่งหมายของวินัยก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำผิดวินัยและควรถูกลงโทษ เป็นต้น

1.1 ความหมายของวินัย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของคำว่า "วินัย" ว่าหมายถึง "การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ; ข้อปฏิบัติ, ข้อบังคับ"

เพื่อให้ได้ความกระจ่างชัดขึ้น จึงควรนำคำว่า "Discipline" ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า "วินัย" มาเทียบเคียง โดยได้มีคำอธิบายคำว่า "Discipline" ไว้ดังนี้

ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายคำว่า Discipline คือ

(1) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติ

หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ

(2) ผลของการฝึกอบรมดังกล่าวคือการควบคุมตนเองและความประพฤติ
ที่อยู่ในระเบียบแบบแผน

(3) การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม

(4) การปฏิบัติตามเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ²

J. B. Kingsbury ได้อธิบายคำว่า "discipline" ไว้ว่าวินัย
หมายถึง การควบคุมความประพฤติการปฏิบัติของพนักงานซึ่งอาจรักษาไว้ได้สองวิธี
คือ

(1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็น
เครื่องหนุนหลัง หรือ

(2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการเข้ารับ
งานที่ต้องการความรับผิดชอบ³

Baker W. Alton ได้อธิบายความหมายคำว่า วินัย คือ วิธีการที่ใช้
เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบในการเสริมสร้างและรักษาการปฏิบัติงานให้เป็น
ไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย⁴

Waite W. William ได้ให้คำอธิบายว่า วินัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ
ควบคุมตนเองมากกว่าจะถือว่าเป็นเรื่องของการลงโทษ ลักษณะของการลงโทษ
และในความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการงานและคนงานนั้น ลักษณะของการลงโทษ

²Webster's New world Dictionary of The American
Language (Cleveland & New York : The World Publishing
Company, 1968)} p. 416.

³J. B. Kingsbury, Personnel Administration. for
Thai Students, (Bangkok : Institute of Public Administration,
Thammasat University, 1975), P. 52

⁴Baker W. Alton, Personnel Management in Small
plant, (Ohio : Bureau of Business Research College of
Commerce and Administration, The Ohio University, 1953) p.1

การเป็นไปด้วยความสมัครใจและด้วยความเต็มใจในลักษณะที่จะมีส่วนร่วมในการให้
ความร่วมมือในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชามากกว่าสิ่งอื่น⁵

Department of Corrections, ได้ให้คำอธิบายคำว่า
"discipline" ว่ามาจากคำว่า "disciplina" ในภาษาลาตินซึ่งหมายถึง
"การชี้แนะ การสอนและการฝึกอบรม" คำที่เข้าใจกันโดยทั่ว ๆ ไปนั้น คำว่า
"discipline" จะหมายถึงกฎข้อบังคับในการประพฤติและการปฏิบัติงาน หรือ
แบบแผนของการทำผิดหรือการลงโทษ⁶

Paul Preston และ Thomas W. Zimmeror ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมี
ความหมายที่อธิบายกันไว้หลายทาง ซึ่งดูเหมือนว่าทุกทางจะพุ่งไปยังพฤติกรรมที่
คล้อยตามกฎและระเบียบ⁷

พ.อ. ปิ่น มุกทุกันต์ อดีตคณบดีคณาจารย์กองทัพบกและอธิบดีกรมการ
ศาสนาวินิจฉัยว่า "วินัย" เป็นแบบของคน คนทุกคนที่ปรับตัวอยู่ในวินัยแล้วเป็นคนดี
ทั้งนั้น ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือเศษโลหะที่เราเหยียบย่ำโยนทิ้งนั้น ถ้ามาบ้นมา
หลอมเข้าแบบเป็นพระพุทธรูป แล้วก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพราบไหว้ คนเรา
ก็มีแบบ แบบของคนเรียกว่า "วินัย" วินัยจึงเป็นแบบที่บ้นหลอมคนให้เป็นคนดี⁸

⁵Wate W. William, Personnel Administration (New York
: The Ronald Press Company, 1952) P. 463.

⁶Department of Corrections, Guide to personnel Discipline
(California : Published by Richard A. McHu. the Direction,
July, 1957) P.52

⁷Paul Preston and Thomas W. Zimmeror, Management for
Supervisors (New Jersey : Psentice Hall, Inc., 1978) P. 263.

⁸ปิ่น มุกทุกันต์ "มงคลชีวิต" ภาคที่ 1 อนุสรณ์นายบริษัทยา เอครพานิช
(พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2502), หน้า 379 - 395 อ้างถึงงาน
ประวิฬ ฒ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, (กรุงเทพ
มหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2528) หน้า 22

อาจารย์ประวีณ ๗ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า "วินัย" ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบสำหรับคนในองค์การ ในหมู่ ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติ หรือแบบที่กำหนดไว้ หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการณ์นั้นว่า "วินัย" เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการครู เมื่อพูดว่า "วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน" ก็หมายความว่า ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือแบบของพลเรือน

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าว สามารถนำไปใช้เป็นหลักในทางปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่าง ๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกันในวงการหนึ่ง อาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่ง อาจถือว่าเป็นไม่เป็นความผิด เช่น ทหาร บังคับบัญชากันตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่าถือว่าเป็นวินัย นี้เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชากันตามตำแหน่ง ฟังคำสั่งกันตามสายการบังคับบัญชา และไม่ถือว่าการทำความเคารพเป็นวินัย คนที่ไม่ทำความเคารพผู้บังคับบัญชาจึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการ จึงจะผิดวินัย นี้เป็นแบบของพลเรือน สำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดีของศิษย์จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการณ์นั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิยมกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้จน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า "ต้องปฏิบัติตาม

ระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง" ก็อาจมีระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา กำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัย หรือไม่ ก็ต้องดูนเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้นั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยในกรณีคบชู้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในนามธรรม หมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรม

(Behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วยมิใช่มุ่งแต่จะพัฒนาทางเขียน "ข้อปฏิบัติ" หรือ "ระเบียบ" ำให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น^๑

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารในราชการพลเรือนและผู้ทรงคุณวุฒิ

49 ท่าน ได้ให้ความหมายของวินัยว่า เป็นลักษณะที่เป็นบัพสถาน (Norm) แห่งความประพฤติที่กำหนดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม สรุปได้ว่า "วินัยข้าราชการพลเรือน หมายถึงข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุด ข้อบังคับดังกล่าวใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามแบบแผน ซึ่งกำหนดว่าถูกต้องประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งใช้บังคับไว้สร้างตัวบุคคลคือ ข้าราชการให้มีบุคลิกลักษณะและพฤติกรรมเหมาะสมและเป็นคุณแก่ราชการ กล่าวคือ ควบคุมให้เว้นจากการ

^๑ ประวิฬ ฒ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา,

ประพจน์ต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดหย่อนประสิทธิภาพในการทำงานหรือส่งผลเสียมาสู่การงานได้ เช่น การดื่มสุราในเวลาราชการ การเล่นเกมพนัน การรับเลี้ยงจากผู้รับเหมา ซึ่งจะมีส่วนได้เสียต่อราชการ เป็นต้น ในด้านความประพฤติส่วนตัว วินัยควบคุมข้าราชการให้ประพฤติตามหลักความประพฤติที่สังคมเห็นว่า เป็นหลักความประพฤติของคนดี เพราะถือว่าข้าราชการที่ดีจะต้องเป็นคนดีน่าไว้วางใจให้ทำงานของส่วนรวม"¹⁰

เมื่อนำคำอธิบายความหมายของวินัยจากแหล่งต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น มาวิเคราะห์และประยุกต์และย่อ จะสรุปได้ว่า คำว่า "วินัย" หมายถึง บทสถาบัน (Norm) แห่งความประพฤติที่กำหนดไว้เป็นแบบแผนให้คนในแต่ละวงการยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันถือปฏิบัติและห้ามมิให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน ซึ่งบุคคลในแต่ละวงการก็มีแบบแผนที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกในแต่ละวงการให้อยู่ในระเบียบแบบแผน เพื่อให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุดหากผู้ใดไม่ประพฤติปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนดไว้ ก็จะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ และอีกความหมายหนึ่ง หมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่บุคคลแสดงออกมาในทางที่ถูกต้อง เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะวินัยในความหมายที่เป็นบทสถาบัน (Norm) เท่านั้น

1.2 จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระบรมราชวาทแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ว่า

"อิสรภาพกับวินัย ซึ่งคู่ฝืน ๆ เหมือนกับเป็นสิ่งตรงกันข้ามกันนั้น แท้จริงเป็นของคู่กัน ทั้งจำเป็นจะต้องใช้ควบคู่กันเพื่อให้ควบคุมกันอยู่เสมอ มิฉะนั้นจะหวัง

¹⁰สำนักงาน ก.พ., การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2531), หน้า 22

ผลที่ดีอันพึงประสงค์ไม่ได้ อย่างท่านทั้งหลายซึ่งมีความรู้ ความคิด สติปัญญา สามารถที่จะสร้างประโยชน์ต่างๆ ให้พร้อมมูลอยู่นี้ ถ้าขาดวินัยก็อาจปล่อยตัวปล่อยใจให้เป็นไปตามความสะดวกสบาย ทำให้สูญเสียประโยชน์ที่พึงจะได้ไปเปล่า ๆ

เท่ากับได้เบียดเบียนทำลายตนเอง และทำลายผู้อื่นให้เสียหายด้วยอย่างน่าตำหนิที่สุด เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่ทุกคนจะต้องใช้ชีวิตวินัยบังคับ คือบังคับให้ทำความดี ความเจริญให้แก่ตนและเพื่อแผ่ความดี ความเจริญนั้นแก่ผู้อื่นพร้อมกันไปด้วย"

William Spriegel และ Edward Schule ๑๑ ที่ทัศนะว่าจุดมุ่งหมายหลักของวินัย คือเพื่อเอื้ออำนวยต่อการประสานงาน ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการจัดองค์การ เพื่อที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม¹¹

จากพระบรมราชาชาตและทัศนะของบุคคลดังกล่าว ท่านอาจารย์ประวิฬ ๗ นคร ได้แบ่งจุดมุ่งหมายของวินัยเป็น 2 ประเภท คือวินัยส่วนตัวบุคคลประเภทหนึ่ง และวินัยของวงการต่าง ๆ อีกประเภทหนึ่ง

วินัยส่วนตัวบุคคล เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดีความเจริญของตนเอง และส่งผลความดีความเจริญไปถึงส่วนรวมด้วย ขอบเขตของวินัยส่วนตัวบุคคลจึงอยู่ที่ความพอดีพอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพโดยสุจริต การทำสิ่งที่สังคมถือว่าควรทำ การไม่ทำในสิ่งที่สังคมถือว่าไม่ควรทำ

วินัยของวงการต่าง ๆ เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการนั้น ๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับวงการนั้น ๆ¹²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹William R. Sprigle and Edward Schule, Element of Supervision (2nd ed.; John Wiley & Sons, Inc., 1966), P. 283

¹²ประวิฬ ๗ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 27 - 28

สำหรับวินัยของวงการวิชาชีพโดยเฉพาะนั้น เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชานั้นด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย การรับราชการก็เป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง ดังนั้นวินัยของข้าราชการจึงมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการคือ

- 1) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ
- 2) ธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการ

วัตถุประสงค์หลักของทางราชการมีดังนี้

- 1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ
- 2) เพื่อความเจริญของประเทศ
- 3) เพื่อความมั่นคงของชาติ
- 4) เพื่อความผาสุกของประชาชน¹³

จากจุดมุ่งหมายของวินัยดังกล่าวแล้ว หากจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยข้าราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาดังนี้

- 1) พิจารณาตามบทบัญญัติที่เขียนไว้เป็นบทวินัยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
- 2) ในกรณีที่บทบัญญัติเขียนไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน ต้องนำจุดมุ่งหมายของ

วินัยดังกล่าวมาเป็นแนวในการพิจารณา

การกระทำใดกระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ หรือกระทบถึงศักดิ์ศรีของข้าราชการก็ผิดวินัย

การกระทำใดที่ไม่กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ หรือกระทบถึงศักดิ์ศรีของทางราชการก็ไม่ผิดวินัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ ประวิฬ ฌ นคร, "แนวความคิดในการดำเนินการทางวินัย" ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ" เสนอที่กรมตำรวจระหว่างวันที่ 7 - 9 มีนาคม พ.ศ. 2531, หน้า 5 (อค์สาเนา)

ตัวอย่าง เช่น

การมีภรรยาบ่อยจะผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาว่าเสียศักดิ์ศรีของข้าราชการหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ถ้าเสียศักดิ์ศรีก็ผิดวินัย ถ้าไม่เสียศักดิ์ศรีก็ไม่ผิดวินัยหรือไม่เสียศักดิ์ศรี แต่ถ้ามีผลกระทบมาถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ผิดวินัย

การเล่นการพนัน ถ้าเป็นการเล่นการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นการกระทำผิดทางอาญา เสื่อมเสียศักดิ์ศรี แต่ถ้าเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาต เช่น เล่นไพ่ผ่อง ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการหรือพนักงานพิมพ์ดีด ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นแล้ว ไม่ผิดวินัย เพราะไม่กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ หรือกระทบถึงศักดิ์ศรีของข้าราชการแต่อย่างใด

แต่ถ้าเป็นข้าราชการตำรวจ แม้จะเป็นการเล่นการพนันโดยได้รับอนุญาต ก็ถือว่าผิดวินัย เพราะเสียศักดิ์ศรีของตำรวจ เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่กระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของข้าราชการ เพราะตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมายจับกุมผู้ลักลอบเล่นการพนัน แต่กลับมาเล่นการพนันเสียเองย่อมจะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา

เพราะฉะนั้นการวินิจฉัยว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ในเบื้องต้นต้องพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย หากตัวบทกฎหมายเขียนไว้คลุมเครือไม่ชัดเจน ก็ให้นำจุดมุ่งหมายของวินัยมาช่วยประกอบการพิจารณา โดยพิจารณาว่าการกระทำนั้นกระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของข้าราชการหรือเสื่อมเสียศักดิ์ศรีของข้าราชการหรือไม่

1.3 ความสำคัญของวินัย

เมื่อทราบความหมายของคำว่าวินัย จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยแล้วต่อไปจะทำการวิเคราะห์ถึงความสำคัญของวินัยว่ามีความสำคัญต่อข้าราชการและองค์กรของทางราชการเพียงใด

พระพุทธองค์ตรัสว่า

"พฤติกรรมของคนหมู่มากที่ไม่มีความรู้รักษาตัวหรือไม่มีวินัยจะเป็นเหมือนควายตาบอดที่เหี่ยวอยู่ในป่าดง"¹⁴

พ.อ. บิน มุทุกันต์ ำให้ทัศนะว่า "วินัยจะนำคนไปสู่ความดีความเจริญคนที่ จะก้าวไปสู่ความดีความเจริญจะต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือต้องเว้นข้อห้ามบางอย่าง และทำตามคำสั่งบางประการ คนจึงจะไปถึงที่หมายได้"¹⁵

Jame Black เขียนให้ทัศนะไว้ว่า "วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้าปราศจากวินัยแล้ว องค์การจะตั้งอยู่ไม่ได้"¹⁵

ท่านอาจารย์ประวีณ ฒ นคร ได้สรุปความสำคัญของวินัยไว้ว่า วินัยมีความสำคัญเป็นอันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวมตลอดจนแก่องค์การหรือการบริหารงานและแก่หัวหน้างาน¹⁷

ในด้านส่วนตัวบุคคล วินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างความคิดความเจริญและความสำเร็จให้แก่ตนเอง และยังจะส่งผลความคิดความเจริญ และความสำเร็วจนนั้นไปถึงหมู่คณะ ตลอดจนประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วย

¹⁴สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ญาณวรมหาเถระ, มงคลคติปณิยา ปุโรภาโต, (พระนคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย 2498), หน้า 248 อ้างถึงใน ประวีณ ฒ นคร, การรักษาวินัยข้าราชการของผู้บังคับบัญชา, หน้า 30

¹⁵บิน มุทุกันต์, "มงคลชีวิต", หน้า 379 - 395

¹⁶James Menzies Black, "The Real Meaning of Discipline" Handing Problems of Discipline : Selected Reprints from AMA periodicals (New York : AMERICAN Management Association, 1966), P.3

¹⁷ประวีณ ฒ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 31 - 32

ในด้านกาการบริหารงานนั้น วินัยจะช่วยให้เพิ่มพลังในการทำงานประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานนั้นขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคนเปรียบเหมือนตัวจักร แต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรคด ๆ งอ ๆ หรือสนิมจับ หรือไม่กินเกลียวกับตัวจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวก หย่อนประสิทธิภาพด้วยประสิทธิผล

ฉะนั้นถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้ว จะทำงานไม่ได้ดีเท่าที่ควร วินัยจึงมีความสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะดวก ระวังทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีวินัยที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพเพิ่มประสิทธิผล และประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ราชการเสียหาย งานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่ศรัทธาฝ่ายบริหาร และอาจหันไปเข้าข้างศัตรูผู้ก่อการร้ายก็ได้ ยิ่งถ้าข้าราชการหย่อนวินัยอย่างมากถึงขนาดมีแต่ทุจริตคดโกง ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่และประพฤติกเลาไหลกันทั่วไป ก็อาจนำประเทศไปสู่ความเสื่อม หรืออาจถึงล่มจมได้ ดังที่ Jame Black ทัตศนะไว้ดังกล่าวข้างต้นว่า "ถ้าปราศจากวินัยแล้วองค์การจะตั้งอยู่ไม่ได้"

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยจะเป็นที่หนักใจหนักกายของหัวหน้า เพราะใช้ทำงานไม่ได้ตั้งใจ ผลงานก็จะไม่ดี ตัวหัวหน้าจะต้องคอยควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิด บางกรณีหัวหน้าต้องลงมือทำงานบางอย่างเอง เพราะไว้ใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ แต่ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยดี จะช่วยทำงานให้สำเร็จเป็นผลดีเป็นที่เบาใจเบากายและไว้ใจได้เป็นที่สบายใจของหัวหน้างาน วินัยจึงมีความสำคัญต่อหัวหน้างานด้วยอย่างยิ่ง

จากพุทธพจน์และทรรศนะของบุคคลในวงการต่าง ๆ ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าวินัยมีความสำคัญต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

นอกจากวินัยจะมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว วินัยยังมีความสำคัญต่อตัวข้าราชการเองโดยตรงอีกด้วย เพราะจะเป็นเครื่องนำคนไปในทางที่ดี ส่งเสริมและสร้างสรรค์ให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและได้ผลดีมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้เป็นความดีความชอบและความสามารถที่จะได้เลื่อนฐานะในทางราชการก้าวหน้าไปตามลำดับ

ยิ่งไปกว่านั้น วินัยยังมีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาอีกด้วย เพราะหากผู้บังคับบัญชามีวินัยดีพอแล้ว งานก็จะไม่เดินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น และรับผิดชอบในการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยนั้นด้วย

1.4 การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยนั้นเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในทางปราบปราม คือใช้สำหรับลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปรามไว้ให้ข้าราชการโดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

ศาสตราจารย์ Stahl กล่าวว่าไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบร้อย สมบูรณ์ ไม่มีการบริหารงานใดที่จะดีเลิศทุกประการ ไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่มีการผิดพลาดเกิดขึ้นเลย อันที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับการประพฤติผิด หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอดไป¹⁸

ดังนั้นการที่จะหวังว่าในองค์การหนึ่ง ๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลย ย่อมเป็นไปไม่ได้ และการหลีกเลี่ยงที่จะให้มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับวินัย แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ก็ เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย

¹⁸Clenn O. Stahl, Public Personal Administration, 5th ed. (New York : Harper & Brothers Publisher, 1962), P. 371.

ในการลงโทษทางวินัยนั้น มิควรมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือ
แก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัย แต่ควรที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง
ซึ่งพอที่จะสรุปจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยได้ดังต่อไปนี้

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

โดยจุดมุ่งหมายนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้ทำผิดวินัย
โดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อให้ผู้กระทำผิดตระหนัก
ว่าผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักเสมอ และ "ปราม" ไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพข้าราชการ

โดยจุดมุ่งหมายนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจะต้องกระทำให้
ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ต้องกระทำโดยจริงจัง ไม่ละเว้นหรือ
ละเลยโดยฉาบฉวย คือลงโทษในเวลาที่เหมาะสมกับที่พบการกระทำผิด โดยยุติธรรม
คือได้พิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วว่าทำผิดจริง โดยเป็นธรรม คือเสมอหน้าไม่เลือกที่รัก
มักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด อันจะทำให้ข้าราชการโดย
ส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่ามี
ความเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติให้อยู่ใน
มาตรฐานที่ดี ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงสมรรถภาพของข้าราชการ

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

จุดหมายนี้ปรากฏจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ-
พลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 84 ซึ่งให้ระวางอย่างให้การลงโทษเป็นไปโดย
พยายาม หรือโทษจริตและให้แสดงให้ชัดว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดในกรณีใด ฉะนั้น
การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ จึงควรทำให้ผู้นั้นรู้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่
เขาได้กระทำ อันจะทำให้ผู้นั้นรู้สำนึกในการกระทำของตนว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์
ต่อส่วนรวมและทางราชการและจะต้องได้รับโทษจากการกระทำผิดนั้น เพื่อเป็น
การจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไปด้วย

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชน
ต่อทางราชการ

การกระทำให้ข้าราชการมีวินัย มีสมรรถภาพในการทำงาน ย่อม
เป็นทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ดัง

นั้นหากในหน่วยงานใดมีข้าราชการกระทำผิดวินัย จึงจำเป็นต้องมีการลงโทษข้าราชการ ผู้กระทำผิดวินัยนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่น ของประชาชนต่อทางราชการ¹⁹

โดยที่การลงโทษทางวินัยมีจุดหมายดังกล่าวและจุดมุ่งหมายของวินัย ข้าราชการก็เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือผลสำเร็จของงานในชาติซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงาน ฉะนั้นโทษที่จะลงแก่ ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย จึงมักจะกำหนดเป็นการตักเตือน เช่น ภาคทัณฑ์ การลดฐานะ และผลประโยชน์ในงาน เช่น ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และการให้พ้นจากวงงาน เช่น ไล่ออก ปลดออก ให้ออก เป็นต้น นอกจากนี้ในวงการทหาร ตำรวจและผู้คุมมักโทษ เนื่องจากเป็นผู้ถืออาวุธในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องเคร่งครัด ในการบังคับบัญชาเป็นพิเศษ จึงมีการลงโทษที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายด้วย เช่น ชั่ง กักบริเวณ เพิ่มเวรยาม

ส่วนในสหรัฐอเมริกาที่มีการลงโทษ "ตัดเงินเดือน" "ให้พักงาน" (ไม่จ่ายเงินเดือน) และ "ปลดออก" แต่ไม่มีโทษ "ตัดเงินเดือน" โดยใช้การพักงานโดยไม่จ่ายเงินเดือนในระหว่างพักงาน เพราะถือว่าเงินเดือนเป็นค่าทดแทนแรงงาน จึงไม่ควรตัดเงินเดือน เมื่อเขาทำงานเต็มตามหน้าที่แล้ว นอกจากนี้ยังมีโทษ "ลดตำแหน่ง" "ย้าย" และ "งดบำเหน็จ" (เช่น งดการเลื่อนตำแหน่ง)²⁰

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

¹⁹สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. พ.ศ. 2523), หน้า 42 - 45

²⁰ประวิฬ ฌ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 44